

HORVÁTH ZSUZSANNA*

A fenntartható fejlődés és a zöld gazdaság előmozdítása az EU környezeti politikájában

Az elmúlt két évtizedben számos nemzetközi konferencia, nyilatkozat, cselekvési program foglalkozott a fenntartható fejlődéssel, törekedve tartalmának és elérése eszközeinek meghatározására; az Európai Unó is kidolgozta saját fenntartható fejlődés stratégiáját és akcióprogramjait, igyekezve a fenntarthatóság eszméjét elsősorban gazdasági, de azon kívüli, társadalmi politikai területeibe is integrálni. E törekvések és sok pozitív változás ellenére, a gazdasági, társadalmi és környezeti politikai elemzések rendre megállapítják, hogy a fejlődést sem nemzetközi, sem európai szinten nem sikerült fenntartható pályára állítani. E jelentések a világ népessége előtti sokrétű és egymással összefüggő kihívásokról adnak számot, úgymint a klímaváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése, a természeti erőforrások kimerülése, a természetes környezet pusztulása, az élelmiszer és a tiszta és egészséges ivóvíz hiánya, az energiatermelés és ellátás problémái, amelyeknek hatásait tovább fokozta az elmúlt évek globális gazdasági és pénzügyi válsága. A fejlődő világ statisztikai adatai aggasztóak, még mindig emberek milliói élnek mélyszegénységben, a világ népességének 1/6-a alultáplált, élelem, tiszta ivóvíz, alapvető egészségügyi ellátás és oktatás híján léteznek.¹ E negatív trendet súlyosbítja a világ népességének 2050-re várható növekedése 9 milliárd főre, amely megsokszorozza a szegénység elleni küzdelemmel, élelmezéssel és más szociális ellátással kapcsolatos feladatokat, amely viszont a kedvező gazdasági fejlődéstől függ.²

Az egymással szorosan összefonódó gazdasági, társadalmi és környezeti krízis nagymértékben a pazarló, fenntarthatatlan fogyasztás és termelés következménye. A természeti erőforrások növekvő mértékű kizsákmányolása az ökológiai rendszerek – amelyeken a gazdasági fejlődés alapul – visszafordíthatatlan összeomlásához vezethet. Ennek elkerülésére az utóbbi évtizedben mind nemzetközi, mind európai szinten számos kezdeményezés, politikai program született a fenntartható fogyasztás és termelés meghonosítása érdekében, amelynek célja a gazdasági növekedés elszakítása a környezet

* Egyetemi docens, PTE ÁJK, Nemzetközi- és Európa Jogi Tanszék

¹ UNDP: *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Human Development Report 2013, New York, 2013.

² UNEP: *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. UNEP, Nairobi, 2011. 15. p.

károsodásától.³ A fenntartható fejlődés a gazdaság és a környezet elválaszthatatlan kapcsolatát tükrözve a zöld gazdaság, a zöld növekedés megteremtésével érhető el; a fogyasztás és termelés fenntarthatóvá tétele ennek meghatározó eszköze.

I. A fenntartható fejlődés koncepciójának nemzetközi gyökerei

A fenntartható fejlődés követelményét először az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbi-zottsága által 1987-ben közzétett *Közös Jövőnk* c. jelentés fogalmazta meg, amely szerint a fenntartható fejlődés olyan „fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk képességét saját szükségleteik kielégítésére.”⁴ A koncepció már akkor elsősorban a világ legszegényebbjai alapvető szükségleteinek kielégítésére, a generációk közötti társadalmi egyenlőségre, a gazdasági növekedés korlátjaira, a fogyasztási szokások fenntarthatóvá tételére, a természeti erőforrások takarékos felhasználására hívta fel a figyelmet. E koncepciót vette át az 1992-es Riói ENSZ konferencia *Nyilatkozata a Környezetről és a Fejlődésről*, amelynek 1. és 3. alapelvei a fejlődéshez való jogot emberi jogként ismerik el, a jelen és a jövő generációk közötti méltányosság jegyében.⁵ A konferencián elfogadott *Agenda 21* program a gazdasági, társadalmi és környezeti dimenziót összekapcsolva célozza a fenntartható fejlődés világszer-te alkalmazandó mintáinak kidolgozását.⁶

Az ENSZ Millenniumi Csúcstalálkozóját azzal a céllal hívták össze, hogy az ezredfordulón az emberiség előtt álló globális kihívásokra válaszolva az új évszázad követelményeihez igazodó programot határozzanak meg. A *Millenniumi Nyilatkozatban* a részvevő 189 állam képviselői megerősítették elkötelezettségüket az ENSZ Alapokmányának a 21. századra is irányadó céljai, alapelvei és értékei, valamint a gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius problémák megoldására irányuló nemzetközi együttműködés mellett.⁷ A résztvevők hangsúlyozták, hogy a globalizáció előnyei és költségeinek viselése nagyon egyenlőtlenül oszlik meg a világ országai között, amelyet a fejlődő országok szükségleteinek kielégítésével egy befogadó és igazságos jövő megteremtésével kell megváltoztatni. A Nyilatkozat 2015-ig teljesítendő, konkrét célkitűzéseket fogalmazott meg; e *Millenniumi Fejlesztési Célok* közül ehelyütt kiemelendők a súlyos szegénység és éhínség megszüntetése és a környezeti fenntarthatóság biztosítása. A Nyilatkozat az alapvető értékek között említi a természet tiszteletét, amely a fenntartható fejlődés elvének megfelelően kívánja meg a természeti erőforrások körültekintő kezelését, a fenntarthatatlan termelési és fogyasztási minták megváltoztatását a jelen és jövő generációk jóléte érdekében. A megőrzés és gondnokság új etikájának jegyében a Nyi-

³ UNEP: *Global Outlook on Sustainable Consumption and Production Policies: taking action together*. UNEP, Nairobi, 2012.

⁴ WCED: *Our Common Future*, UN Documents, A/42/427, Chapter 2: Towards Sustainable Development, New York, 1987.

⁵ UN: *The Rio Declaration on Environment and Development*. UN Documents A/CONF.151/26 (Vol. I), Rio de Janeiro, 1992.

⁶ JOHNSON, STANLEY P: *The Earth Summit, The United Nations Conference on Environment and Development*. (UNCED), Graham & Trotman, London, 1993. 125–130. pp.

⁷ UN: *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2, New York, 2000.

latkozat kiemeli az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését, az erdők és vízi erőforrások fenntartható kezelését, a biológiai sokféleségről és a sivatagosodás elleni küzdelemről szóló nemzetközi egyezmények végrehajtását. Konkrét célkitűzések e téren: a fenntartható fejlődés elvének integrálása az országok politikáiba és programjaiba; a természeti erőforrások csökkenésének visszafordítása; a biológiai sokféleség pusztulása ütemének jelentős csökkentése 2010-ig; a biztonságos ivóvízhez és alapvető egészségügyi ellátáshoz nem jutó népesség arányának felére csökkentése 2015-ig; legalább 100 millió nyomornegyedben élő ember életkörülményeinek jelentős javítása 2020-ig.⁸

A 2002-ben Johannesburgban megtartott újabb világtalálkozón a globális környezet károsodása elleni küzdelem mellett már sokkal nagyobb hangsúlyt helyeztek a fejlett és a fejlődő országok közötti egyenlőtlenség megszüntetésére, a szegénység felszámolására, a biztonság és a stabilitás megteremtésére. A *Johannesburgi Nyilatkozat a Fenntartható Fejlődésről* a Riói célokat és programot megerősítve, a szociális és szélesebb társadalmi problémákat hangsúlyozva a fenntartható fejlődés koncepcióját egy hárompilléres szerkezetben fejlesztette tovább: „Ennek megfelelően, közös felelősséget vállalunk a fenntartható fejlődés egymással összefüggő és egymást kölcsönösen erősítő pilléreinek – a gazdasági fejlődésnek, a társadalmi fejlődésnek és a környezetvédelemnek – helyi, nemzeti, regionális és globális szinten történő előmozdítására és megszilárdítására.”⁹ A konferencián elfogadott *Végrehajtási Terv* külön fejezetet szentelt a nem fenntartható termelési és fogyasztási minták megváltoztatásának és a gazdasági és társadalmi fejlődés alapjául szolgáló természeti erőforrások megőrzésének és menedzselésének.¹⁰

A fenntartható fejlődés céljainak eléréséhez vezető új, hatékonyabb megoldások alkalmazása végett 2012-ben újabb ENSZ Konferenciát tartottak a Fenntartható Fejlődésről, ismét Rio de Janeiróban. A Rio+20 Konferencia két fő témára összpontosított: hogyan épüljön egy *zöld gazdaság* a fenntartható fejlődés elérése, és az emberek szegénységből történő kiemelése érdekében; és hogyan javítható a fenntartható fejlődést célzó nemzetközi együttműködés egy megújított intézményi keretben. A konferencia záródokumentuma, *A jövő, amit akarunk*, a fenntartható fejlődés alapelveit és céljait, valamint a korábbi csúcstalálkozókon tett kötelezettségvállalásokat megerősítve, a világ legnagyobb kihívásának a szegénység felszámolását tartja. Megállapítja, hogy az 1992-es Riói Csúcstalálkozó óta a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása terén egyenlőtlen előrehaladás, sőt visszafejlődés figyelhető meg a három pillér – a gazdasági és a

⁸ UN 2000. A célok teljesítésének értékelésére és a 2015 utáni fejlesztési feladatokra I. UN: *Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals*, A/RES/65/1, New York 2010; és UN: *Outcome document of the special event to follow up efforts made towards achieving the Millennium Development Goals*, A/68/L.4, New York, 2013.

⁹ UN: *Report of the World Summit on Sustainable Development*, A/CONF.199/20, New York, 2002. Más felfogás szerint, a fenntartható fejlődés alapja a bioszféra, amelyre a gazdaság és a társadalmi jólét két pillére épül, mivel a bioszféra meghatározó alapja a társadalmi-gazdasági fejlődésnek. L. WINTER, GERD: *A Fundament and Two Pillars, The Concept of Sustainable Development 20 Years After the Bruntland Report*. In: BUGGE, HANS CHRISTIAN – WOIGT, CHRISTINA (szerk.): *Sustainable development in International and National Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008. 27–28. pp.

¹⁰ L. a Végrehajtási Terv III. és IV Fejezetét, UN Report 2002, 13–37. pp.

társadalmi fejlődés és a környezetvédelem – integrálásában, ezért sürgős cselekvésre van szükség.¹¹

A résztvevők a fenntartható fejlődéshez és a szegénység felszámolásához vezető út új eszközének a zöld gazdaság megteremtését tartják, amely tartós és szociálisan befogadó gazdasági növekedést és jólétet eredményezhet. A dokumentum sürgeti egy 10 éves keretprogram kidolgozását a fenntarthatatlan fogyasztási és termelési minták alapvető megváltoztatásáról. A konferencia résztvevői megállapodtak a *Fenntartható Fejlődés Céljainak* (SDGs) kidolgozásában, amelyek a Millenniumi Fejlesztési Célokra alapulnak, és követik az ENSZ által 2015 utáni időszakra meghatározott fejlesztési irányokat. E célokat egy átlátható és minden érdekelt előtt nyitott nemzetközi együttműködési folyamatban határozzák meg.¹²

II. A fenntartható fejlődés koncepciója az EU környezeti politikájában

1. Fenntartható fejlődés az EU környezeti cselekvési programjaiban

A fenntartható fejlődés eszméje először az EU 1993-ban elfogadott ötödik környezeti akcióprogramjában jelent meg, amely a *Fenntarthatóság felé* címet viseli. E program a fenntartható fejlődést az EU környezeti alapelvei közé emelte, és számos, az 1992-es Riói Csúcstalálkozón meghatározott célkitűzést és feladatot átemelve, a Riói Agenda 21 közösségi szintű végrehajtási programjának tekinthető. E cselekvési program a fenntartható fejlődés bruntlandi értelmezését követi, amely az általános életminőség fenntartását, a természeti erőforrásokhoz való folyamatos hozzáférést és a tartós környezeti károsodás elkerülését célozza. Ennek érdekében jelentős változtatásokat tart szükségesnek a fejlődés, a termelés és a fogyasztás, valamint a magatartás nem fenntartható mintáiban. A program hangsúlyozza, hogy a jövőbeli gazdasági és társadalmi fejlődés a környezet és a természeti erőforrások minőségétől függ, s hogy a természeti erőforrások készlete véges, ezért ezek személyes hasznosítása nem történhet mások rovására, továbbá, hogy felhasználásuk az egyik generáció által, nem történhet a következő generációk kárára.¹³

Az Európai Közösség 2002-ben elfogadott hatodik, *A mi jövőnk, a mi választásunk* c. környezeti cselekvési programja a fenntartható fejlődés és a környezeti integráció követelményére épül; e program az Európai Unió fenntartható fejlődés stratégiája környezeti dimenziójának alapjául szolgál. Kiemelkedő prioritásokat határoz meg e stratégia számára, elsősorban a klímaváltozás, a természet és a biológiai sokféleség megőrzése, a környezet és az egészségvédelem, valamint az életminőség javítása, a természeti erőfor-

¹¹ UN Conference on Sustainable Development, Outcome Document, *The future we want*, A/CONF.216/L.1, New York, 2012.

¹² UN 2012, 42–47. pp. A Fenntartható fejlődés környezeti pillérével kapcsolatos célokra I. UNEP: *Embedding the Environment in Sustainable Development Goals*. UNEP Post-2015 Discussion Paper 1. UNEP, Nairobi, 2013.

¹³ A Tanács és a tagállamok állam-és kormányfőinek 1993. február 1-jei állásfoglalása az EK ötödik környezeti cselekvési programjának elfogadásáról, HL C 138., 1993.5.17, 17–24. pp.

rások és a hulladékgazdálkodás terén.¹⁴ A Bizottság a fenntartható fejlődést az iparosodott Európa legfőbb lehetőségének tartja: „Ha támogatjuk és ösztönözzük egy zöldebb piac fejlődését, az üzleti élet és az állampolgárok technológiai és vezetési újításokkal válaszolnak, amely növekedést, versenyképességet, jövedelmezőséget és munkahelyteremtést von maga után. Egy progresszív környezeti politika így hozzájárul az Európai Tanács lisszaboni következtetéseihez, amely szerint Európa a világ legversenyképesebb, tudásalapú társadalmává válik”. A Bizottság szerint a fenntartható fejlődés több mint a környezetvédelem, a környezeti cselekvés társadalmi és gazdasági dimenzióit is figyelembe kell venni.¹⁵ A program hangsúlyozza a gazdasági fejlődés és a környezet terhelésének szétválasztását (decoupling), sürgeti a környezeti követelmények más uniós politikákba való integrálása folyamatának felgyorsítását, valamint a termelés és a magán és közszféra fogyasztási mintáinak megváltoztatását.

A hatodik környezeti akcióprogram futamideje 2012-ben járt le. Eredményeinek végső értékelésében a Bizottság megállapította, hogy a végrehajtásban számos előrelépés ellenére szinte minden prioritási területen elmaradás tapasztalható. Nem sikerült elérni a biodiverzitás csökkenésének megállítását; a kémiai anyagok vagy a levegőszennyezés egészséget károsító hatásainak jelentős csökkentését, különösen a városi környezetben; a természeti erőforrások használatának és a hulladék mennyiségének csökkentését. A klímaváltozáshoz vezető üvegházhatású gázok kibocsátása a közlekedési ágazatban tovább növekedett, és a megújuló erőforrások használatával kapcsolatos előirányzatok teljesítése is elmaradt a kívánatostól. Az európai édesvizek jelentős része nem éri el a jó állapotot és a tengervizek védelme sem kielégítő, továbbra is fennáll a túlhalászás problémája, és a talaj fenntartható használatában sem történt előrelépés. A Bizottság utal arra, hogy a célok teljesítését korlátozta az EU környezeti jogszabályok nem kellő végrehajtása és érvényesítése is.¹⁶

Az EU új, hetedik környezeti cselekvési programját 2013-ban fogadták el.¹⁷ A program hozzá kíván járulni az Unió fenntartható gazdasági növekedésre vonatkozó célkitűzéseihez, valamint a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos környezetvédelmi vállalásaihoz, amelyeket számos korábbi stratégiai dokumentum rögzít. A hetedik környezeti cselekvési program kilenc prioritása közül kiemelendők: az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése; egy erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakítása; az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől; a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése, valamint a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatéko-

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002 határozata a hatodik környezeti cselekvési program meghatározásáról HL L 242., 2002.9.10., 1. p.

¹⁵ BIZOTTSÁG: *Közlemény az Európai Közösség hatodik cselekvési programjáról, Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk*, COM(2001) 31, Brüsszel, 2001.01.24., 11. p.

¹⁶ BIZOTTSÁG: *Közlemény, Végső értékelés a hatodik környezeti cselekvési programról*, COM(2011) 531, Brüsszel, 2011.8.31.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU Határozata, a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezeti cselekvési programról, HL L 354, 2013.12.28., 171. p. A program címe utal az egy bolygónyi élet koncepcióra, amely az ökológiai lábnyom számítás alapján a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást a Föld regenerációs képességének határain belül tartja. WWF: *Living Planet Report 2012 – Special Edition – On the road to RIO+20*. WWF, Gland, 2012. 14. p.

nyabb uniós kezelése. A program 2050-re felvázolt jövőképe előre vetíti a Föld ökológiai korlátjait tiszteletben tartó, innovatív, körkörös, karbon-szegény gazdaság létrejöttét, amelyben a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás fenntartható módon folyik, a biodiverzitás védelme és helyreállítása megvalósul, a növekedés független az erőforrás-felhasználástól, és amely alapja egy biztonságos és fenntartható társadalmi fejlődésnek.

A program elő kívánja mozdítani az Unió gazdaságának olyan inkluzív zöld gazdasággá alakítását, amely biztosítja a növekedést és fejlődést, örökdió az emberi egészség és jólét felett, megfelelő munkát biztosít, csökkenti az egyenlőtlenséget, és ráfordításokkal megőrzi a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget, a tágabb fenntartható fejlődés részeként. A zöld gazdaság kialakítása érdekében olyan intézkedéseket szorgalmaz, amelyek javítják az uniós termékek és szolgáltatások teljes életciklusra vetített környezeti teljesítményét, növelik a környezeti szempontból fenntartható termékek kínálatát, és jelentősen ösztönzik az irántuk megnyilvánuló fogyasztói keresletet. A program előre vetíti a termékekre vonatkozó meglévő szabályozás felülvizsgálatát, pl. a környezetbarát tervezésről, az energiafogyasztás címkézéséről szóló irányelvek, és az ökcímke rendelet; a zöld közbeszerzés kiterjesztését, sürgeti továbbá a hulladékokra vonatkozó jogi szabályozás teljes körű végrehajtását, így biztosítva a fenntartható termelés és fogyasztás egységesebb szakpolitikai és jogszabályi keretét az EU-ban.¹⁸

2. Az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája

Az Unió 2001-ben dolgozta ki fenntartható fejlődés stratégiáját egy környezetvédelmi pillérrel egészítve ki a 2000-ben elfogadott ún. Lisszaboni Stratégiát, amely azt célozta, hogy „az Unió a világ legdinamikusabban fejlődő, legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljék, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkával és nagyobb társadalmi kohézióval”.¹⁹ Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája szerint a fenntartható fejlődés megköveteli, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti politikát egymást kölcsönösen erősítő módon fejlesszék, amelynek az összes politikai döntéshozatalban meg kell nyilvánulnia.²⁰ A Fenntartható Fejlődés Stratégia „felismeri, hogy hosszú távon a gazdasági növekedésnek, a társadalmi kohézióknak és a környezetvédelemnek kéz a kézben kell haladnia”.²¹ E stratégia szorosan kapcsolódik az EU integrációs stratégiájához, az ún. Cardiffi Folyamathoz, amely, az Alapító Szerződés rendelkezéseinek megfelelően, a környezeti követelmények figyelembevételét követeli meg az ágazati politikák meghatározása és végrehajtása során.²²

¹⁸ Az EU hetedik környezeti cselekvési programja, HL L 354, 2013.12.28., 183–184. pp.

¹⁹ EURÓPAI TANÁCS: *Elnökségi Következtetések*, Lisszabon, 2000. március 23–24. *The way forward*, I. 5. pont. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (2014. 05.20.)

²⁰ EURÓPAI TANÁCS: *Elnökségi Következtetések*, Göteborg, 2001. június 15–16., SN 2001/1/01 REV 1., 4. p.

²¹ BIZOTTSÁG: *Közlemény, Fenntartható Európa egy jobb világért: Az Európai Unió Fenntartható Fejlődés Stratégiája*, COM (2001) 264, Brüsszel, 2001.5.15., 2. p.

²² BIZOTTSÁG: *Közlemény, Partnerség az integrációért – Stratégia a környezet EU politikákba történő integrálására – Cardiff, Június 1998*, COM(98) 333, Brüsszel, 1998. 05.27., és EURÓPAI TANÁCS: *Elnökségi Következtetések*, Cardiff 1998 június 15–16, SN 150/1/98 REV 1, 13. p.

A Fenntartható Fejlődés Stratégia 2006-os felülvizsgálata megállapította, hogy számos területen továbbra is tapasztalhatók nem fenntartható tendenciák, így pl. az éghajlatváltozás, az energiafelhasználás, a közegészségügy, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a biológiai sokféleség csökkenése, a szegénység és a társadalmi kirekesztés, a földhasználat, a közlekedés, a pazarló fogyasztási és termelési minták, valamint a politikák integrációt nélkülöző alakítása terén.²³ A megújult stratégia célja, többek között, a jelen és a jövő nemzedékek életminőségének folyamatos javítása, az erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás, a gazdasági fellendülés, a környezetvédelem és a társadalmi kohézió biztosítása. Az új stratégia épít a 2005-ben meghatározott célokra és alapelvekre, amelyek a gazdasági és környezeti pillér mellett erőteljesebben hangsúlyozzák a szociális pillér tartalmi elemeit, mint pl. az alapvető jogok támogatása és védelme; a nemzedékeken belüli és a nemzedékek közötti szolidaritás; a nyitott és demokratikus társadalom, vagy a polgárok bevonása a döntéshozatalba.²⁴ Már a 2006-ban megújított stratégia utal az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájára és a gazdasági növekedést, a versenyképességet és a munkahelyteremtést célzó lisszaboni stratégia különállóságára, hangsúlyozva, hogy e két stratégia kiegészíti egymást.²⁵ Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának legutóbbi, 2009-es felülvizsgálata során e stratégia feladataként jelölték meg hozzájárulását a gazdasági fellendüléshez és a jóléthez, vagyis az EU fenntartható növekedési stratégiája céljainak eléréséhez. A felülvizsgálat során megerősítették e két különböző szerepet játszó stratégia különállóságát: a lisszaboni stratégia a növekedést és a foglalkoztatást célzó dinamikus stratégia, míg a fenntartható fejlődés stratégia hosszú távon, átfogó keretrendszerben biztosítja a fenntartható fejlődés általános célkitűzéseinek megvalósítását, azaz mindhárom – gazdasági társadalmi és környezeti – pillér fenntartható fejlődését.²⁶ A stratégia a fenntartható fejlődés gazdasági pillérében az energia- és erőforrás hatékonyság, a fenntartható közlekedés, termelés és fogyasztás, az alacsony széndioxid kibocsátású és alacsony ráfordítású gazdaság megvalósítását, a környezetvédelmi pillérben pedig a biológiai sokféleség megőrzését és a természeti erőforrások, az ökoszisztémák védelmét hangsúlyozza.

3. Európa 2020: a fenntartható növekedés stratégiája

2010-ben, a lisszaboni stratégia 10 éves futamidejének lejártával az Unió kidolgozta új növekedési stratégiáját *Európa 2020* címmel. Az új stratégia célja, hogy kivezesse Európát a gazdaságait a krízisből, és hogy Európát új, fenntarthatóbb fejlődési pályára állítsa.

²³ BIZOTTSÁG: Közlemény, *A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról*, COM(2005) 658, Brüsszel, 2005.12.13.; EURÓPAI TANÁCS: *Elnökségi Következtetések*, 2006. június 15-16., 10633/1/06 REV 1.

²⁴ EURÓPAI TANÁCS: *Nyilatkozat a fenntartható fejlődés irányadó elveiről*, Elnökségi Következtetések, Brüsszel, 2005. június 16–17. I. Melléklet, 10255/1/05REV 1, 28–30. pp.

²⁵ Az EU TANÁCSA: *Az EU fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálata – A megújult stratégia*, 10917/06, Brüsszel, 2006. június 26.

²⁶ BIZOTTSÁG: Közlemény, *A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata*, COM(2009) 400, Brüsszel, 2009.7.24.; EURÓPAI TANÁCS: *Elnökségi Jelentés, Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának 2009. évi Felülvizsgálata*, 16818/09, Brüsszel, 2009. december 1.

Az Európa 2020 program három egymást kölcsönösen erősítő prioritást határoz meg: intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása; fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, erőteljesebben környezetbarát és versenyképesebb gazdaság; inkluzív növekedés: olyan gazdaság kialakításának ösztönzése, amelyet magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemez. A stratégia öt területen – foglalkoztatás, kutatás és innováció, éghajlatváltozás és energia, oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem – területén tűz ki 2020-ig elérendő uniós célokat, amelyek megvalósításához ún. kiemelt kezdeményezéseket határoz meg hét prioritási területen.²⁷ A fenntartható növekedés célkitűzését az *Erőforrás-hatékony Európa*, valamint az *Iparpolitika a globalizáció korában* kezdeményezés szolgálja, többek között, az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel, a tiszta és hatékony energia termelésével és takarékos használatával, korszerűbb közlekedéssel, kevesebb szennyezőanyag kibocsátással, kevesebb természeti erőforrást felhasználó termelési módszerek és takarékosabb fogyasztási szokások kialakításával, hatékonyabb újrahasznosítással.

Az Európa 2020 stratégiát elfogadva az Európai Tanács hangsúlyozta a gazdasági és pénzügyi stabilitás megteremtése és a szerkezeti reformok szükségességét, a gazdasági válságból való kilábalás és az Unió gazdaságának fenntartható növekedési pályára állítása végett.²⁸ Megjegyzendő, hogy bár az új stratégia az európai fejlődésben a fenntarthatóságot célozza meg, érzékelhetően nagyobb hangsúlyt fektet a gazdasági célokra, mint a fenntarthatóság másik két pillérére, a társadalmi és környezeti vonatkozásokra. Az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának időszzerű felülvizsgálata alkalmat adhat az EU e két stratégiája közötti nagyobb összhang megteremtésére.

III. A fenntarthatóság felé vezető út: a zöld gazdaság

1. A zöld gazdaság koncepciójának nemzetközi gyökerei

A gazdasági és pénzügyi válságból való kilábalás hatékonyabb módjának keresése és a Rio+20 konferenciára való felkészülés során a zöld gazdaság koncepciója mint a fenntartható fejlődés támogatásának egy eszköze jelentős nemzetközi figyelmet kapott. A Rio+20 Konferencia *A jövő, amit akarunk* c. záródokumentumának III. fejezete a zöld gazdaságot a fenntartható fejlődéssel és a szegénység megszüntetésével összefüggésben vizsgálja. A zöld gazdaság a fenntartható fejlődés elérésének egyik fontos eszközeként a politikaformálás számára kínál alternatívákat. A zöld gazdaságnak hozzá kell járulnia a szegénység megszüntetéséhez, a fenntartható gazdasági növekedéshez, a szociális befogadás javításához, az emberi jólét növeléséhez, a foglalkoztatás és megfelelő munka megteremtéséhez, úgy hogy megőrzi a Föld ökológiai rendszerének működését. A zöld gazdaságnak elő kell segítenie a fenntartható és befogadó gazdasági növekedést, és fog-

²⁷ BIZOTTSÁG: *Közlemény, Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*, COM(2010) 2020, Brüsszel, 2010.3.3. 5–7., 11–20. pp.

²⁸ EURÓPAI TANÁCS: *Elnökségi Következtetések*, EUCO 13/10, Brüsszel, 2010. június 17., 1–4. pp.

lalkoznia kell a határokon átnyúló vagy globális környezeti problémákkal. A dokumentum a termelés és fogyasztás fenntarthatatlan mintáira vonatkozó sürgős cselekvést alapvetőnek tartja a környezeti fenntarthatóság, valamint a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák fenntartható használata, a természeti erőforrások megújítása és a fenntartható, befogadó és igazságos globális növekedés megteremtésében. Ennek érdekében a gazdasági és a környezeti tényezők integrálása szükséges. E politikának vegyes eszközrendszerrel kell működnie, ideértve a szabályozó, az ösztönző és más, nemzeti szinten alkalmazott intézkedéseket, és összhangban kell állnia a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel.²⁹

A zöld gazdaságnak még nincs egységesen elfogadott definíciója, amely alapvető elveit és főként eszközrendszerét kijelölné, az eddig napvilágot látott meghatározásokban azonban számos közös vonás körvonalazódik.³⁰ Általánosan és legegyszerűbben úgy közelíthető meg, hogy a zöld gazdaság előmozdítja a gazdasági növekedést és fejlődést, miközben biztosítja a természeti értékek, erőforrások és környezeti szolgáltatások folyamatos fennmaradását és védelmét, amelyektől jólétünk függ. A zöld gazdaság tehát a fenntartható fejlődés gazdasági és környezeti pillérei közötti kölcsönhatásokat helyezi a középpontba, a közöttük lehetséges kompromisszum és egyensúly megteremtésére törekszik. Szakítani kíván a hagyományos mintával, amely először a növekedést szorgalmazza, majd később kíséri meg az okozott környezeti károk elhárítását. A fenntartható fejlődés társadalmi pillérét sem hagyja figyelmen kívül, a jó kormányzás, az átláthatóság és méltányosság nélkül a növekedési stratégiák átalakítása nem lehet sikeres.³¹

Az ENSZ Környezetvédelmi Programja a zöld gazdaságot úgy határozza meg, mint amely eredményezi „az emberi jólét és a szociális egyenlőség növelését, mialatt jelentősen csökkenti a környezeti kockázatokat és az ökológiai erőforrások szűkösségét. A legegyszerűbben kifejezve a zöld gazdaság alacsony szénfelhasználású, erőforrás-hatékony és szociálisan befogadó. A zöld gazdaságban a jövedelem és a foglalkoztatás növekedését köz- és magánberuházásokkal érik el, amelyek csökkentik a szénkibocsátást és a szennyezést, javítják az energia- és erőforrás hatékonyságot, és megelőzik a biológiai sokféleség és az ökológiai rendszerek teljesítőképességének csökkenését.”³² A *zöld gazdaság* kifejezés jelzi a jelenlegi gazdasági modell belső hibáit és zavarait, amelyben a gazdasági növekedést a természeti erőforrások pazarló használata és a környezet pusztulása kíséri. Ez a *barna gazdaság* modelljén keresztül teremtett új jólétet, amely a fosszilis üzemanyagok használatán alapul, és valójában nem foglalkozik a szociális háttérbe szorítással, a környezeti károsodással és az erőforrások kimerülésével. Ezzel szemben a jövő zöld gazdasága megfordítaná ezeket a nem fenntartható irányokat, ösztönözve egy új modellre való áttérést, amelyben a gazdasági növekedés és az anyagi jólét nem jár növekvő környezeti kockázattal, a természeti erőforrások pusztulásával, ökológiai hi-

²⁹ UN 2012, 9–13. pp.

³⁰ L. ALLEN, CAMERON – CLOUTH, STUART: *A guidebook to the Green Economy*, Issue 1: Green Economy, Green Growth, and Low Carbon Development – history, definitions and a guide to recent publications, UN Division for Sustainable Development, UNDESA, New York, 2012.

³¹ L. GREEN GROWTH KNOWLEDGE PLATFORM: <http://www.greengrowthknowledge.org/about-us> (2014. 05.25.)

³² UNEP 2011, 16. p.

ánnyal és társadalmi egyenlőtlenséggel. *A zöld gazdaság nem lesz a növekedés gátja, ellenkezőleg, a növekedés új motorja lesz*; új munkahelyeket teremt (amely ellensúlyozza az átmenet alatti veszteségeket); egy stratégia az állandósult szegénység megszüntetésére.³³ A zöld gazdaság növekedési szempontját a *zöld növekedés* koncepciója fejezi ki, habár nincs számottevő különbség a két koncepció céljai és eszközei között.³⁴

A zöld gazdaságra való áttéréshez számos változásra van szükség, pl. a nagymértékű környezeti károsodást ellenőrző politika szerepében, amely megköveteli, többek között, a piaci alapú, csakúgy, mint a szabályozó eszközök alkalmazását, pl. változásokat a pénzügyi politikában, ti. a környezetre káros támogatások csökkentését, reformját, a természeti erőforrások árának hatékonyabb meghatározását, a közbeszerzés zöldebbé tételét, energia és erőforrás megtakarítást, hatékonyabb energia és nyersanyag felhasználást a gyáriparban, és jobb hulladékgazdálkodást. Ebben az összefüggésben meg kell említeni a javak fenntartható termelését és fogyasztását, mint a zöld gazdaság fontos részét.

A zöld gazdaság koncepciója nem váltja fel a fenntartható fejlődés tágabb koncepcióját: a gazdaság új modelljének kell tekinteni, a jelenlegi barna gazdaság fenntarthatóvá transzformálását, végső céljához, a fenntartható fejlődéshez a gazdasági és környezeti pillér kibékítésén keresztül vezető útnak, anélkül azonban, hogy mellőzné a szociális szempontokat.³⁵ Ez kifejezésre jut az ENSZ Fenntartható Fejlődés Tudásplatformja által adott definícióban: „A fenntartható fejlődés a döntéshozatal minden szintjén holisztikus, méltányos, és távolra látó megközelítést hangsúlyoz. Nem csupán az erős gazdasági teljesítést, hanem a nemzedékek közötti és a nemzedékeken belüli méltányosságot emeli ki. A társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi célok integrálásán és kiegyensúlyozott figyelembevételén alapul, mind a közösségi, mind az egyéni döntéshozatalban. A zöld gazdaság koncepciója elsősorban a környezet és a gazdaság metszéspontjára figyel. Ez emlékeztet az ENSZ 1992-es Riói Környezet és Fejlődés Konferenciájára”.³⁶ Ez az oka annak, hogy a zöld gazdaság koncepciójában számos olyan szempont és intézkedés van, amely megtalálható a fenntartható fejlődés koncepciójában is.

2. A zöld gazdaság koncepciója az EU fenntartható fejlődés stratégiájában

A gazdaság kizöldítésének ideája már jó ideje megjelent az EU politikáiban, az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiájának 2009-es felülvizsgálata a gazdasági és pénzügyi válság lehetőséggé fordítását célozva kulcsfontosságúnak tartotta a pénzügyi és ökológiai fenntarthatóságot, egy dinamikus, alacsony szénfelhasználású és erőforrás-hatékony, tudásalapú, szociálisan befogadó társadalom létrehozását. A figyelem középpontjába a *zöld növekedés* került, hiszen a zöld intézkedések segítenek a gazdaság újjáélesztésében, munkahelyeket teremtenek, és ösztönzik új technológiák kifejlesztését,

³³ UNEP 2011, 16–17. pp.

³⁴ L. a zöld gazdaság, a zöld növekedés és az alacsony szénfelhasználású gazdaság koncepcióinak összehasonlítását, ALLEN – CLOUTH 2012, 6–10, 60–62. pp.

³⁵ ALLEN – CLOUTH 2012, 61. p.

³⁶ UN: *Green economy in the context of sustainable development and poverty eradication* <http://www.unctad.org/index.php?menu=62> (2013.05.25)

csökkentik a klímaváltozás hatásait, az erőforrások kimerítését és az ökológiai rendszerek pusztulását.³⁷

Az Unióban a zöld gazdaság koncepciója nagyobb hangsúlyt a 2012-es Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferencia idején kapott, amelyre készülve a Bizottság közzétette elképzeléseit az EU zöld gazdaságának kialakításáról. Kijelentette, hogy a világ népességének növekedése és a környezetre nehezedő nyomás kihívásaira adott válaszokat „nem a növekedés lassítása fogja megadni, hanem a *megfelelő típusú növekedés* előmozdítása”. A gazdasági fejlődés hagyományos modelljét alapvetően meg kell változtatni: „Olyan gazdaságra van szükség, amely úgy képes növekedést és fejlődést biztosítani, hogy közben javítja az emberek jólétét, tisztességes munkahelyeket teremt, csökkenti az egyenlőtlenségeket, kezeli a szegénység problémáját és megőrzi azt a természeti tőkét, amelytől mindannyian függünk. Egy ilyen gazdaság – a zöld gazdaság – hatékony lehetőséget kínál a fenntartható fejlődés előmozdítására, a szegénység felszámolására, az újonnan jelentkező kihívások és a végrehajtási nehézségek kezelésére.”³⁸ Az EU erőfeszítései a gazdaság zöldebbé tételére a már meglévő stratégiáira épülhetnek, úgymint: klímaváltozás, biodiverzitás, fenntartható fogyasztás és termelés, kutatás és innováció. A zöld gazdaságba való átmenet során három szakpolitikai dimenzió mentén kell fellépni: 1. a kulcsfontosságú erőforrásokkal és a természeti tőkével való fenntartható gazdálkodásba történő beruházások (mit?); 2. a megfelelő piaci és szabályozási feltételek megteremtése (hogyan?); 3. az irányítás és a magánszektor részvételének javítása (ki?). Fontos szerepet kell kapniuk a piaci alapú eszközökkel kombinált szabályozó-eszközöknek, mint pl. az öko-adók, forgalmazható kibocsátási kvóták és a környezetvédelmi támogatások.

Az erőforrásokkal és a természeti tőkével való fenntartható gazdálkodás megvalósítását szolgálja az EU 2001-ben elindított *integrált termékpolitikája*. E politika a fenntartható fejlődés stratégia szerves részeként célozza a termékek és szolgáltatások környezetre gyakorolt káros hatásainak kiküszöbölését, amelyeket előállításuk és fogyasztásuk, és a használat végén a hulladék lerakása okoz. Az integrált termékpolitika az életciklus szemlélet alkalmazásával, a termékek teljes életútjának figyelembevételével a termelést megelőző fázistól kezdve az összes szakaszt átfogja: az erőforrások, anyagok kiválasztását, a nyersanyagok kitermelését, a terméktervezést a termelés fázisáig, a csomagolást, a szállítást, majd a használat fázisát, a végső felhasználást, amely szakaszban szerepet játszik a termék fenntartása, javítása és újra-használata, a hasznos életút végéig, és a hulladékgazdálkodást.³⁹ Az integrált termékpolitika koncepciójára és eszközközlésére alapozva az EU kidolgozta a *fenntartható termelés és fogyasztás és a fenntartható iparpolitika* megteremtéséhez vezető programját, amelynek célja, hogy javítsa a termékek energia és környezeti teljesítményét, és elősegítse, hogy azok a fo-

³⁷ BIZOTTSÁG 2009, 1–2. pp.

³⁸ BIZOTTSÁG: *Rio+20: a zöld gazdaság és a jobb irányítás felé vezető úton*. COM(2011) 363, Brüsszel, 2011.6.20., 5. p.

³⁹ BIZOTTSÁG: *Green Paper on Integrated Product Policy*, COM(2001) 68; BIZOTTSÁG: *Integrated Product Policy, Building on Environmental Life-Cycle Thinking*, COM(2003) 302. E politika elemzéséről I. HORVÁTH ZSUZSANNA: *Fenntartható termelés, fenntartható fogyasztás az Európai Unió környezeti politikájában*. In: BOBVOS PÁL (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 247–268. pp.

gyasztók körében minél inkább elterjedjenek.⁴⁰ E programjaival az EU hozzájárul a fenntartható fogyasztási és termelési programok globális 10 éves cselekvési keretének kidolgozásához, amelyre a Johannesburgi Fenntartható Fejlődés Csúcstalálkozón elfogadott Végrehajtási Terv szólított fel, és amelyet végül a Rio+20 Konferencián határoztak el.⁴¹ E tíz éves akcióprogram célja, hogy egy globális együttműködés keretében összefogja mind a fejlett, mind a fejlődő országok erőfeszítéseit a fenntartható fogyasztás és termelés előmozdítása terén. A program támogatni kívánja a nemzeti és regionális politikákat és kezdeményezéseket a természeti erőforrások hatékony felhasználása, a gazdasági növekedés és a környezeti hatások és erőforrás felhasználás egymástól való elszakítása terén, továbbá, pénzügyi és műszaki segítséget kíván nyújtani a fejlődő országok e törekvéseihez.⁴²

A fenntartható fejlődés és a zöld gazdaság szociális oldalát szolgálja az Unió programja a *szegénység felszámolására, a jólét és a jólét fenntarthatóságának biztosítására*. E törekvéseivel az EU hozzájárul a Rio+20 Konferencián vállalt kötelezettségek és a Millenniumi Fejlesztési Célok teljesítéséhez. Az EU a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása érdekében a 2015 utáni időszakra kidolgozandó átfogó keret számára alapelveket határozott meg. Ezek közül kiemelendők a fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és környezeti pillérének integrálása; az alapvető humán fejlettség javítása; a gazdaság strukturális átalakítása a fenntartható és inkluzív növekedést biztosító, és az éghajlatváltozás kihívásait kezelni képes inkluzív zöld gazdasággá; a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás megteremtése. Az inkluzív és fenntartható fejlődéshez nélkülözhetetlen továbbá, az igazságosság, egyenlőség és méltányosság, az emberi jogok, a demokrácia és jogállamiság, a nők felemelkedése és a nemek közötti egyenlőség biztosítása, valamint a béke és biztonság megteremtése.⁴³ Az Európai Unió eme alapelvek figyelembevételével működik közre az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Célok lejárát követő Fenntartható Fejlődési Célok kidolgozásában és megvalósításában.

⁴⁰ BIZOTTSÁG: Közlemény, *a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról, Cselekvési terv*, COM(2008) 397, Brüsszel, 2008.7.16.

⁴¹ UNEP: *A 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns* A/CONF.216/5, Rio de Janeiro, 2012.

⁴² UNEP: *Paving the Way for Sustainable Consumption and Production, The Marrakech Process Progress Report*, New York, 2011; UNEP 2012.

⁴³ BIZOTTSÁG: Közlemény, *Méltó életet mindenkinek: A szegénység felszámolása és a világ fenntartható jövőjének biztosítása*, COM(2013) 92, Brüsszel, 2013.2.27., 14–15. pp.